

# Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Mathias Jopp

Die alles überragende sicherheits- und verteidigungspolitische Herausforderung für die Europäische Union bestand im letzten Jahr in den politischen Umbrüchen in der arabischen Welt, wobei die Libyenkrise aufgrund ihrer militärischen Eskalation eine besondere Bedeutung einnahm.<sup>1</sup> Über die akuten Herausforderungen hinaus haben sich hierbei aber auch eine ganze Reihe von grundsätzlichen Problemen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gezeigt.

Zum Ersten die offenkundigen Fähigkeitslücken der europäischen Streitkräfte. Die jahrelange chronische Unterfinanzierung der Verteidigungsbudgets hat dazu geführt, dass schon in einem überschaubaren Luftkrieg wie in Libyen die Grenzen europäischer Handlungsfähigkeit deutlich werden. Die haushaltspolitischen Zwänge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben diese Situation nochmals verschärft, da in nahezu allen Mitgliedstaaten der EU auch die Verteidigungshaushalte ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten müssen. Zum Zweiten der zunehmende Druck zur Verantwortungsübernahme von Seiten der USA. Aufgrund der Überdehnung der amerikanischen Streitkräfte durch die Kriegseinsätze in Afghanistan und im Irak sowie der extremen haushaltspolitischen Probleme ist in den USA die Bereitschaft deutlich gesunken, die Rolle der weltpolitischen Ordnungsmacht zu übernehmen. Die Zurückhaltung im Vorfeld des Libyeneinsatzes verdeutlicht dies ebenso wie die Tatsache, dass die Hauptlast der Angriffe gegen das Gaddafi-Regime von Frankreich und Großbritannien und nicht von den USA getragen wurde. Zum Dritten die nach wie vor sehr unterschiedlichen strategischen Kulturen in den EU-Mitgliedstaaten.<sup>2</sup> So ist es den EU-Staaten weder auf politischer Ebene bei der Verabschiedung der UN-Resolution 1973 noch bei dem Militäreinsatz in Libyen gelungen, eine einheitliche Position einzunehmen. Solche Differenzen setzen allerdings wiederum dem oft geforderten „pooling“ und „sharing“ militärischer Kapazitäten in der EU enge Grenzen. Denn wenn es keine Einigkeit über Ziel und Zweck des Einsatzes militärischer Mittel gibt, besteht die Gefahr, dass integrierte Verbände faktisch nicht einsetzbar sind. Der Rückzug deutscher Soldaten aus den zur Durchsetzung der UN-Resolution 1973 eingesetzten AWACS-Flugzeugen sowie der Abzug deutscher Schiffe aus dem NATO-Verband im Mittelmeer, der das Waffenembargo gegen Libyen durchsetzen sollte, sind in ihrer negativen Wirkung hinsichtlich eines weiteren „poolings and sharings“ nicht zu unterschätzen. Und zum Vierten hat sich in der Libyenkrise wieder das grundsätzliche Problem des Verhältnisses zwischen NATO und GSVP gezeigt, das seine Ursache vor allem in unterschiedlichen Vorstellungen zur Ausgestaltung des transatlantischen Bündnisses hat. Die öffentliche Auseinandersetzung, ob die Militärmission gegen Libyen von einer Koalition der Willigen, der NATO oder EU geführt werden soll, hat die Bedeutung dieser Debatte nochmals unterstrichen.

---

1 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: L'Allemagne, la Libye et l'Union Européenne, *Politique Etrangère* 2:2011, S. 417-428.

2 Vgl. Alexandra Jonas/Nicolai von Ondarza: Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration. Eine komparative Analyse grundlegender Aspekte der deutschen, französischen und britischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Wiesbaden 2010.

Neben den sicherheitspolitischen Herausforderungen in der arabischen Welt sowie den schon länger andauernden Konflikten, in denen sich die EU engagiert, waren es diese grundlegenden Probleme, welche die sicherheits- und verteidigungspolitische Debatte im letzten Jahr prägten.

### **Militärische Fähigkeiten: pooling und sharing**

Bis zum Ausbrechen des arabischen Frühlings bestand die wichtigste Herausforderung für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Berichtszeitraum nicht in externen Krisen, sondern in den einschneidenden Kürzungen der Verteidigungsetats in Folge der Haushaltskrisen in den EU-Staaten. Vor diesem Hintergrund einigten sich die Verteidigungsminister auf ihrer informellen Tagung in Gent (Gent-Initiative) auf eine Verstärkung der Anstrengungen zum „pooling“ und „sharing“ (Bündelung und gemeinsame Nutzung), um trotz sinkender Ressourcen eine Verbesserung der europäischen militärischen Fähigkeiten erreichen zu können.<sup>3</sup> Die deutsch-schwedische Initiative vom November 2010 knüpfte daran in Form eines „food for thought“-Papiers an und schlug einen systematischen Prozess der Fähigkeitsentwicklung entlang bestimmter Kategorien, Kriterien und Instrumente vor.<sup>4</sup> Als Beispiele für „pooling“ und „sharing“ wurden die Bereiche Lufttransport, Logistik, Training, Übungen, Testfazilitäten, Luft- und Seeaufklärung, gemeinsame Beschaffung und harmonisierte Beschaffungsregeln, sowie der Aufbau gemeinsamer Kommandostrukturen genannt. Um der Initiative Wirkung zu verleihen, schlugen Deutschland und Schweden vom Verfahren her vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Untersuchung über das, was national als unverzichtbar angesehen wird, und das, was in die europäische Zusammenarbeit eingebracht werden kann, erstellt. Die nationalen Analysen sollten nach deutscher und schwedischer Vorstellung im ersten Halbjahr 2011 abgeschlossen werden, wobei der Ministerrat entsprechende Leitlinien verabschieden und die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) als Koordinator unterstützend wirken solle. Damit war zumindest ein konkreter Fahrplan vorgegeben. Der Rat begrüßte am 9. Dezember die deutsch-schwedischen Vorschläge als Fortsetzung der Gent-Initiative, verwies auf die Notwendigkeit von „pooling“ und „sharing“ in Zeiten der Finanzkrise, hob das Beispiel des seit September 2010 bestehenden europäischen Lufttransportkommandos (in Eindhoven) hervor und ermunterte die Mitgliedstaaten entsprechende Analysen entlang der Kriterien operative Effektivität, ökonomische Effizienz und Nachhaltigkeit anzustellen.<sup>5</sup> Gleichzeitig verwies er auf die Nützlichkeit von bilateralen Formen der Zusammenarbeit wie etwa im Rahmen des britisch-französischen Kooperationsvertrags vom November 2010.

Die informelle Tagung der Verteidigungsminister am 24./25. März 2011 in Ungarn, die ganz unter dem Eindruck der sich verschärfenden Libyenkrise stand, sowie die Tagung der Generalstabschefs im Rahmen des Militärausschusses (EUMC) am 3. Mai 2011 in Brüssel verfolgten die Agenda zu „pooling“ und „sharing“ weiter und hörten Berichte der EVA, des CMPD (Crisis Management and Planning Department) und auch von SACT der NATO (Supreme Allied Commander Transformation).<sup>6</sup> Am 23. Mai 2011 zogen dann die

---

3 Council of the European Union: Annual Report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament, 12562/11, desk 912/Fin 503/PE 316, Brüssel, 6. Juli 2011, S. 57.

4 Vgl. „Pooling“ und „sharing“, German-Swedish initiative, Food for Thought, European Imperative: Intensifying military cooperation in Europe („Ghent initiative“, Berlin/Stockholm, November 2010).

5 Council Conclusions on military capability development, 3055 The Foreign Affairs (Defense) Council meeting, Brüssel, 9. Dezember 2010; sowie European Defense Agency, Report by the Head of the European Defense Agency to the Council, 9. December 2010.

Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsminister auf der Basis eines Zwischenberichts der Hohen Vertreterin zu den militärischen Elementen der GASP vorläufige Schlussfolgerungen, indem sie ein langfristiges Konzept forderten, „um militärische Fähigkeiten in Europa zu erhalten“. <sup>7</sup> Die Minister begrüßten zudem erste Ergebnisse bei der Identifizierung geeigneter Bereiche der Zusammenarbeit (Forschung und Technologie, Beschaffungswesen, Instandhaltung, Logistik, Schulung und Ausbildung) durch den Militärausschuss und den Militärstab und regten an, Möglichkeiten der Spezialisierung und Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten als eine der schwierigsten Fragen der gegenseitigen Abhängigkeiten untersuchen zu lassen. Aufgrund der Schwäche der bisherigen EU-geleiteten militärischen Fähigkeitsentwicklung und der Aktivitäten und Initiativen einiger Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Schweden, fühlte sich der Rat anscheinend auf Drängen der Hohen Repräsentantin Ashton genötigt, auf „den Zusatznutzen der Arbeit, die auf EU-Ebene geleistet wird“ <sup>8</sup> hinzuweisen. Die Minister beauftragten die EVA, die sich ohnehin schon verstärkt dem Konzept des „pooling“ und „sharing“ zugewandt hat, die entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und setzten sich selbst zum Ziel, diesen Prozess regelmäßig zu überprüfen (erstmalig im Herbst 2011), sich dabei auf den nächsten GSVP-Bericht Ashtons zu stützen und gegebenenfalls eine außerordentliche Ratstagung anzusetzen, auf der die Mitgliedstaaten Absichtsbekundungen über ihre Kooperationsinitiativen abgeben sollen.

### **Strukturelle Schwächen der GSVP**

Allein durch ein weiteres „pooling“ und „sharing“ werden sich die Probleme der GSVP jedoch nicht lösen lassen, da es neben den Fähigkeitslücken auch eine Reihe struktureller Probleme im Hinblick auf Koordinierung und politische Führung gibt. Militärausschuss und Militärstab leisten sicherlich gute beratende Arbeit; auch kann der informelle Verteidigungsministerrat hin und wieder Anregungen geben. Aber die „Luftthoheit“ liegt beim Rat, und die Initiativkraft dort zu nicht unwesentlichen Teilen bei der Vorsitzenden, der Hohen Repräsentantin, deren Stärke nicht die Verteidigungspolitik ist. Konnten früher die Mitgliedstaaten im Vorsitz noch versuchen, sich verteidigungspolitische Meriten zu verdienen und sich im Präsidentschaftsbericht über die Europäische Verteidigungspolitik profilieren, so ist dieser Anreiz mit Abgabe des Vorsizes und Übergang der Berichtsaufgabe an die Hohe Repräsentantin weggefallen. Die Frage, wie die Mitgliedstaaten eingebunden werden können, wird dadurch deutlicher als zuvor. Ein Verteidigungsministerrat mit rotierendem Vorsitz steht nicht zur Verfügung und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) als militärisches Kerngruppenkonzept funktioniert bisher nicht. Ein europäisches Einsatzführungskommando fehlt ebenso, die Eingreifverbände (battle groups) sind bislang vernachlässigt worden und nie zum Einsatz gekommen. Die Streitkräftelandschaft ist zwischen 27 Staaten fragmentiert, genauso wie der europäische Rüstungsmarkt, wobei jeder Mitgliedstaat zu halten versucht, was irgendwie möglich ist. Die verteidigungsintensiven Ausgaben sinken, und selbst bei der Instandhaltung werden Abstriche gemacht <sup>9</sup>. Die EVA

---

6 Vgl. zum informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister: EU Security and Defense News, issue 42 – 4. März 2011 und Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the end of the informal meeting of defense ministers in Budapest, A 074/11, Brüssel, 25. Februar 2011; sowie zum Treffen des Militärausschusses Council of the European Union: Meeting of the European Union Military Committee at Chiefs of Defense level, 3. Mai 2011, 9513/11, Presse 116, Brüssel, 3. Mai 2011.

7 Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 3091. Tagung des Rates, Auswärtige Angelegenheiten, 10440/11, Presse 143, PR CO31, Brüssel, 23./24. Mai 2011, S. 22.

8 Ebd., S. 23.

arbeitet an ihrer künstlich klein gehaltenen Kapazitätsgrenze und erfüllt dennoch voll ihre Koordinierungsfunktion in Kooperation mit der in der multilateralen Rüstungszusammenarbeit dominierenden OCCAR oder auch der ESA (nach Auflösung der WEU Ende Juni 2011 ging die Verwaltungsvereinbarung mit der ESA auf die EVA über). Sie ist aber alles andere als eine europäische Beschaffungsagentur, wofür ihr Mittel, Personal und auch das Mandat fehlen. Diese Strukturschwächen sind systemischer Natur. Sie entsprechen dem Willen der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge bzw. dem, was zwischen den Mitgliedstaaten bei der Reform, die zum Lissabon-Vertrag führte, bei allen Differenzen über die Finalität des europäischen Einigungsprozesses möglich war.

### **Auswirkungen der Libyenkrise**

Das Verhalten der europäischen Staaten in der Libyenkrise wurde vielfach als Ausdruck europäischer Uneinigkeit interpretiert und in der Presse sogar mit dem Versagen Europas im Bosnienkrieg verglichen.<sup>10</sup> Im Hinblick auf die Zukunft der GSVP waren die Entwicklungen insoweit problematisch, als die Skeptiker einer weiteren Integration bestärkt wurden. So haben die Enthaltung Deutschlands im UN-Sicherheitsrat sowie die Nichtbeteiligung Deutschlands und anderer EU-Mitgliedstaaten die Vorbehalte gegenüber einem weiteren „pooling“ und „sharing“ von Fähigkeiten deutlich gestärkt. Insbesondere der Abzug deutscher Soldaten aus den AWACS-Flugzeugen hat hierbei nochmals die Risiken integrierter Fähigkeiten bei unterschiedlichen Vorstellungen über deren Einsatz verdeutlicht. Vor allem in Großbritannien hat sich die Skepsis gegenüber der Weiterentwicklung der GSVP erhöht: Wozu europäische Strukturen und Mechanismen schaffen, wenn die Zusammenarbeit mit Frankreich genügt und außerhalb wie innerhalb der NATO funktionieren kann?<sup>11</sup> Jedenfalls kam die EU für eine Durchsetzung des Flugverbots über Libyen nach dem 17. März 2011 nicht in Frage. Französische Bomber waren bereits sechs Stunden nach der Annahme der auf französisch-britischen Vorschlag hin zustande gekommenen UN-Resolution 1973 in der Luft, um gegenüber der äußerst zögerlichen amerikanischen Obama-Regierung die eigene Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Am 19. März fand die Pariser Konferenz für den Aufbau der Luftkriegskoalition statt; am 29. März die Londoner Konferenz, die eine Kontaktgruppe der beteiligten Parteien etablierte. Die EU konnte sich in dieser Situation nur auf Sanktionen und humanitäre Aspekte beschränken. Der Rat hat allerdings schon vier Tage nach der Verabschiedung der UN-Resolution 1973 das Angebot gemacht, humanitäre Maßnahmen der Vereinten Nationen durch eine GSVP-Operation abzusichern, falls vom UN-Amt für die Koordination Humanitärer Hilfe (OCHA) ein entsprechendes Ersuchen an die EU erginge.<sup>12</sup>

Diese Beschlusslage ging auf eine deutsch-französische Initiative zurück. Aus französischer Sicht sollte nicht nur die NATO und ihre Operation „Unified Protector“ sondern auch die EU sicherheitspolitisch eine Rolle in der Libyenkrise spielen. Aus Sicht der Bundesregierung ging es darum, mit einer Beteiligung an einer solchen EU-Operation Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme zu zeigen, wobei die erwarteten innenpolitischen

---

9 European Defense Agency, Defense Data 2009.

10 Vgl. Bacia, Horst: Von wegen „Stunde Europas“. Abschied von der Idee einer gemeinsamen EU-Außenpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 2011, S. 10.

11 Clara Marina O'Donnell: Britain draws the wrong lessons from Libya, Centre for European Reform, Bulletin issue 79, August/September 2011.

12 Council of the European Union, Council Conclusions on Libya, 3076th Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 21. März 2011, Ziffer 5.

Widerstände als überwindbar betrachtet wurden, da es sich ja nicht um einen Kampfeinsatz, sondern eine humanitäre Maßnahme gehandelt hätte, wenngleich die Gefahr einer militärischen Eskalation eines solchen Einsatzes nicht zu leugnen war.<sup>13</sup> Am 1. April fällte der Rat den formellen Beschluss in einem schriftlichen Umlaufverfahren über den möglichen Einsatz einer „EUFOR Libya“ zum Schutz von Flüchtlingen und der Ermöglichung humanitärer Hilfsmaßnahmen und bestimmte sogar bereits einen Operationskommandeur sowie ein Operationshauptquartier (Rom).<sup>14</sup> Seitdem wird „EUFOR Libya“ immer wieder in Ratsdokumenten erwähnt, obwohl das Ersuchen seitens OCHA bislang ausblieb.

Ob die sich während des Luftwaffeneinsatzes über Libyen vollziehende Europäisierung der NATO zu einer Blockade der GSVP führen wird, ist eine schwer zu beantwortende Frage. 60 bis 70% der Einsätze über Libyen wurden von den europäischen NATO-Verbündeten geflogen, während es im Kosovo-Luftkrieg der NATO nur 20% waren (80% der Einsätze flogen damals die USA). Dies verdeutlicht die Reduzierung des amerikanischen NATO-Engagements in Europa und die faktische Übergabe der Verantwortung an die Europäer für die Sicherheit in ihrem eigenen Umfeld.<sup>15</sup> Die NATO hat aber mit diesem Einsatz ihre eigenen Probleme, nicht nur weil sich weniger als ein Drittel ihrer Mitglieder an der Libyen-Aktion beteiligen. Den Hauptakteuren Großbritannien und Frankreich geht die Munition aus und spezielle Fähigkeiten wie Drohnen und ECR-Tornados, über die die USA oder Deutschland verfügen, fehlen. Welche Auswirkungen daher die Libyenkrise auf die EU, die NATO und die drei großen EU-Mitgliedstaaten haben wird, ist noch offen.

### **Militärische und zivile GSVP-Missionen**

Neben der bisher nicht umgesetzten Libyenmission gab es in den vergangenen 12 Monaten drei laufende EU-Militärmissionen: Die Mission EUNAVFOR Somalia (Atalanta), die EU Somalia Training Mission und die EU-Mission in Bosnien und Herzegowina (ALTHEA), wobei auffallend ist, dass der Schwerpunkt der militärischen Missionen damit nicht in Europa und den benachbarten Regionen, sondern im östlichen Afrika bzw. dem Ostafrika vorgelagerten Seegebiet lag.

Die EUNAVFOR Somalia/Atalanta als mit über 1800 Mann größte dieser drei Missionen läuft seit Ende 2008 und dient Schutz von Hilfsschiffen des Welternährungsprogramms vor Piraterieübergriffen sowie dem generellen Schutz von Handels- und Personenschiffen vor der somalischen Küste und im Golf von Aden. Das Einsatzgebiet wurde dabei sukzessive ausgeweitet und umfasst heute auch das südliche Rote Meer und Teile des indischen Ozeans bis zu den Seychellen. Da dieses umfassende Seegebiet durch die Mission Atalanta nicht alleine abgedeckt werden kann, arbeitet die EU sehr eng mit der US-geführten Koalition CTF-151 sowie entsprechenden Missionen der NATO, Indiens, Russlands, Japans, Malaysias und Chinas zusammen. Die Kooperation zwischen den beteiligten Ländern bzw. Bündnissen funktioniert weitgehend reibungslos, was allerdings auf die Interessenkongruenz der beteiligten Staaten bei der Pirateriebekämpfung zurückgeführt werden kann. Unterschiede gibt es allerdings bei der Form der Verfolgung, da insbesondere Russland und Indien weitaus rigorosere vorgehen als die europäischen Staaten. Das robuste Mandat dieser ersten maritimen GSVP Mission, das explizit die Anwendung von

---

13 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp, *L'Allemagne, la Libye et l'Union Européenne*, *Politique Etrangère* 2:2011, S. 417-428.

14 Council of the European Union, 8589/11, *Presse* 91, Brüssel, 1. April 2011.

15 Tomas Valasek, *What Libya says about the future of the Transatlantic Alliance*, Centre for European Reform, *Essays*, Juli 2011.

Gewalt zur Abschreckung und Verhinderung von Piratenangriffen umfasst,<sup>16</sup> wurde zuletzt am 7. Dezember 2010 bis zum 12. Dezember 2012 verlängert.<sup>17</sup> Eines der Hauptprobleme der Mission besteht darin, dass die Abschreckungswirkung angesichts der geringen Konsequenzen für die Piraten äußerst beschränkt ist und den Organisatoren der Piraterie aufgrund der katastrophalen Zustände in Somalia ein nahezu unbegrenzter Rekrutierungspool an neuen Piraten zur Verfügung steht. Zur dauerhaften Lösung des Problems wird daher eine Beendigung des Bürgerkrieges in Somalia als unverzichtbar angesehen.

Entsprechend verfolgt die EU seit längerem einen weitreichenderen und integrierten Ansatz und unterstützt die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) zur Beendigung des Bürgerkrieges. In Fortsetzung dieser Aktivitäten beschloss der Rat am 31. März 2010 die Einsetzung einer zunächst auf ein Jahr angelegten EU Military Training Mission (EUTM) Somalia, welche die international anerkannte Übergangsregierung in Mogadischu unterstützen und den Sicherheitssektor in Somalia durch Hilfe bei der militärischen Ausbildung der somalischen Armee stärken soll.<sup>18</sup> Am 28. Juli 2011 wurde die Mission um ein Jahr verlängert.<sup>19</sup> Um nicht wie die USA in den 1990er Jahren Gefahr zu laufen, direkt in den Bürgerkrieg verwickelt zu werden, führt die ca. 150 Mann starke EU-Mission die Ausbildung im Nachbarland Uganda durch; zudem besitzt sie ein Verbindungsbüro in Nairobi. Insgesamt hat die EU-Ausbildungsmission durchaus erste Erfolge erzielt und zur Stärkung der somalischen Streitkräfte beigetragen, wengleich es durchaus Probleme gibt, die Loyalität der neu ausgebildeten Truppen zur somalischen Übergangsregierung dauerhaft sicher zu stellen. Zudem gilt es festzuhalten, dass die Mission von ihrer Anlage her eher langfristig Wirkung entfalten kann. Vor allem die Schulung von somalischen Ausbildern<sup>20</sup> wird kurzfristig nur wenig zur Verbesserung der Sicherheitslage beitragen können. Angesichts der jüngsten Zuspitzung der Lage in Somalia im Rahmen der derzeitigen Hungerkatastrophe stellt sich daher die Frage, ob der Mission EUTM Somalia die nötige Zeit zur Erreichung der angestrebten Ziele bleibt.

Die EU führte im letzten Jahr auch die seit 2004 laufende Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina weiter. Die anfangs ca. 7000 Mann starke Mission wurde der Verbesserung der Sicherheitslage entsprechend sukzessive reduziert und umfasst heute ca. 1400 Mann zuzüglich einer „over-the-horizon-Reserve“. Die Operation ALTHEA wird anders als die Operation Atalanta und EUTM Somalia im Rahmen des Berlin-Plus Abkommens unter Nutzung der NATO-Kommandostrukturen seitens der EU durchgeführt. Angesichts der Herausforderungen in der arabischen Welt und dem Wunsch der Amerikaner nach weltweiter Entlastung wurde im vergangenen Jahr verstärkt über die weitere Notwendigkeit und den erforderlichen Umfang der dem Mandat nach unbefristet angelegten Mission<sup>21</sup> diskutiert. Allerdings haben die fragile Stabilität im Vielvölkerstaat Bosnien-Herzegowina und die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Kosovo vom Juli 2011 nochmals verdeutlicht, dass die Situation auf dem westlichen Balkan nach wie vor angespannt und eine westliche Militärpräsenz daher auch weiterhin erforderlich ist.

Bei den zivilen Missionen lassen sich vier Schwerpunkte ausmachen. Zum Ersten ist die EU beim Staatsaufbau im westlichen Balkan nach wie vor stark engagiert: Die im Juni 2010

---

16 Vgl. Council Joint Action 2008/851/CFSP.

17 Vgl. Council Decision 2010/766/CFSP.

18 Vgl. Council Decision 2010/96/CFSP und Council Decision 2010/197/CFSP.

19 Vgl. Council Decision 2011/483/CFSP.

20 Vgl. ebd., Article 1.

21 Council Decision 2004/803/CFSP.

um zwei Jahre verlängerte Mission EULEX Kosovo zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo ist die größte jemals durchgeführte zivile GSVP-Mission. Hinzu kommt die europäische Polizeimission EUPM in Bosnien und Herzegowina, welche seit nunmehr fast 9 Jahren läuft. Sie kooperiert eng mit der EU-Mission ALTHEA und unterstützt den EU-Sonderbeauftragten für Bosnien und Herzegowina bei seiner Arbeit. Ein zweiter Schwerpunkt liegt in Überwachungs- und Ausbildungsmissionen zur Konfliktlösung bzw. Konflikteindämmung im unmittelbaren Umfeld der EU. Zu nennen sind hier die Grenzmission in Moldau und der Ukraine (EUBAM), welche insbesondere Unterstützung zur Kontrolle des Grenzabschnitts in Transnistrien bereitstellt und damit auch einen Beitrag zur Stabilisierung dieses „frozen conflict“ leistet. Während EUBAM auf die Ausbildung örtlicher Kräfte abzielt, dient die ca. 400 Mann starke EU Monitoring Mission (EUMM) in Georgien, die vom Rat am 15. September 2008 in Folge des Georgien-Krieges eingesetzt wurde, der Überwachung und Umsetzung der Vereinbarung zur Beendigung des Georgienkrieges und soll damit einen Beitrag zur Verhinderung eines erneuten Aufflammens gewaltsamer Auseinandersetzungen beitragen. Problematisch ist, dass den Angehörigen der Mission EUMM nach wie vor verwehrt wird, in Abchasien und Südossetien tätig zu werden. Ebenfalls zur Konfliktverhütung bzw. Eindämmung im direkten geographischen Umfeld tragen die beiden Missionen in den palästinensischen Autonomiegebieten bei: EUPOL COPPS dient der Unterstützung der palästinensischen Autoritäten beim Aufbau eines eigenen Polizeiapparates und die Mission EUBAM RAFAH dient der Überwachung der Grenzkontrollen am Grenzübergangspunkt in Rafah. Das Mandat wurde zuletzt im Mai 2011 um ein halbes Jahr verlängert. Der dritte Schwerpunkt ziviler GSVP-Missionen liegt in der Unterstützung von State-Building-Prozessen in Afrika. Dies sind die Missionen EUPOL RD Congo (zum Aufbau einer funktionierenden Polizei) und EUSEC RD Congo (zur Reform des Sicherheitssektors) sowie die Ende 2010 ausgelaufene Mission zur Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). Der letzte Schwerpunkt liegt schließlich in zivilen Unterstützungsmissionen im Zusammenhang mit den beiden „Großkonflikten“ in Afghanistan und im Irak, wo sich zahlreiche EU-Staaten militärisch engagieren bzw. engagiert haben, die EU als Ganzes aber militärisch nicht in Erscheinung tritt. Die EU versucht hier im Rahmen der zivilen GSVP Missionen EUPOL AFGHANISTAN und EUJUST LEX-Iraq einen Beitrag zum Aufbau örtlicher Sicherheitskräfte und rechtsstaatlicher Strukturen zu leisten.

Betrachtet man die zivilen und militärischen Missionen insgesamt, so lässt sich feststellen, dass die EU in unterschiedlicher Intensität in den meisten Krisenregionen der Welt mit entsprechenden Missionen Präsenz zeigt. Auffallend ist allerdings, dass die Bereitschaft zur Lancierung neuer Missionen deutlich abgenommen hat. Während in den Jahren 2003 bis 2008 insgesamt 22 GSVP Missionen initiiert wurden, wurde in den Jahren 2009-2011 mit der Mission EUTM Somalia nur eine einzige neue und zudem sehr begrenzte GSVP-Mission implementiert.

### **Das Verhältnis NATO-EU**

Das Verhältnis NATO-EU ist seit Gründung der ESVP 1999 immer wieder intensiv diskutiert worden und sowohl für die EU als auch die NATO von essentieller Bedeutung.<sup>22</sup> In der neuen NATO Strategie vom November 2010 wird dementsprechend auch betont, die Europäische Union sei „a unique and essential partner for NATO. [...] NATO recognizes the

---

22 Vgl. Volker Heise/Peter Schmidt: NATO und EU. Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft?, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit, Wiesbaden 2005, S. 65-86.

importance of a stronger and more capable European defence. [...] NATO and the EU can and should play complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security.”<sup>23</sup> Zur weiteren Ausgestaltung dieser Partnerschaft wird ausgeführt, dass die Zusammenarbeit vor allem darauf abziele “[to] strengthen the strategic partnership with the EU, in the spirit of full mutual openness, transparency, complementarity and respect for the autonomy and institutional integrity of both organisations; [to] enhance our practical cooperation in operations throughout the crisis spectrum, from coordinated planning to mutual support in the field; [to] broaden our political consultations to include all issues of common concern, in order to share assessments and perspectives; [and to] cooperate more fully in capability development, to minimise duplication and maximise cost-effectiveness.”<sup>24</sup> Diese Formulierungen verdeutlichen nochmals das Grundproblem des Verhältnisses von NATO und EU: Die GSVP soll im Sinne eines burden sharings gestärkt werden, um die NATO – oder besser gesagt die USA innerhalb der NATO – zu entlasten. Diese Stärkung soll einerseits im Sinne einer Komplementarität beider Organisationen erfolgen, um kostenintensive Doppelstrukturen zu vermeiden, gleichzeitig soll aber die Autonomie und Integrität beider Institutionen nicht berührt werden. Auch bleibt die Aufgabenteilung zwischen beiden Organisationen eher unbestimmt, was insoweit bemerkenswert ist, als der im ersten Halbjahr 2010 unter Leitung von Madeleine Albright erstellte Expertenbericht zur Vorbereitung des strategischen Konzepts hierzu feststellte: „The EU will often have more relevant expertise than NATO in countering the non-military aspects of [...] dangers“<sup>25</sup>, was eher eine Aufgabenteilung in dem Sinne anklingen lässt, dass die NATO nach wie von der zentralen Bezugsrahmen für militärische Aktionen darstellen soll, während die EU in die Kooperation eher ihre Fähigkeiten zum zivilen oder zivil-militärischen Krisenmanagement einbringt.

Neben diesen konzeptionellen Problemen wurde das Verhältnis NATO-EU zudem weiterhin durch den Zypern-Konflikt belastet, der die politische Kooperation beider Institutionen nahezu zum Erliegen gebracht hat. Hierdurch wird aber nicht nur die Beziehung NATO-EU, sondern auch die Arbeit der GSVP massiv beeinträchtigt, da die Ungewissheiten im künftigen Verhältnis beider Institutionen eine langfristige strategische Weiterentwicklung der GSVP erschweren.

### **Ausblick: Konzeptionelle Differenzen und die Weimarer Initiative**

Neben dem Verhältnis NATO-EU gibt es noch weitere grundsätzliche konzeptionelle Differenzen, welche die Zusammenarbeit in der GSVP erschweren. Dies zeigt sich insbesondere in den unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen des britisch-französischen Kooperationsvertrages sowie der Initiative des Weimarer Dreiecks und der schon genannten deutsch-schwedischen Initiative. Der Vertrag über Verteidigungs- und Sicherheitskooperation<sup>26</sup> wurde in London am 2. November 2010 auf britische Initiative zwischen Frankreich und Großbritannien geschlossen und gelegentlich sogar schon als „Sargnagel“ der Europäischen Verteidigungspolitik bezeichnet. Beide Staaten verpflichten sich zu einer breit angelegten Zusammenarbeit bei

---

23 Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Active Engagement, Modern Defence, Lisbon 2010, Paragraph 32.

24 Ebd.

25 NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, Brüssel 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm).

26 Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defense and Security Cooperation, London, 2. November 2010, presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, November 2010, Cm1976.



Beschaffung, Forschung und Entwicklung, command and control, Einsatz und Unterhalt ihrer Streitkräfte sowie zur Angleichung ihrer militärischen Doktrin. Sie wollen darüber hinaus „sharing“ und „pooling“ bei Material, Ausrüstung und Dienstleistungsfunktionen anstreben, sich gegenseitig Material abkaufen oder ausleihen und auch klassifizierte Informationen austauschen. Außerdem sichern sie sich gegenseitigen Zugang zu gemeinsamen Facilities und zum jeweiligen Markt für Regierungsaufträge zu. Für die Implementierung des Vertrags sind weitere Detailabkommen, ein jährliches Gipfeltreffen und eine „senior level group“ vorgesehen.<sup>27</sup> Der Vertrag stellt kein Verhältnis zur EU und ihrer Verteidigungspolitik her, er sagt aber auch nichts über die Bedeutung der NATO oder die Rolle der USA. Dieser Vertrag mag zwar nach verbreiteter Auffassung kaum sein Papier wert sein und die wirkliche Kooperation zwischen Großbritannien und Frankreich sich auf den taktischen und strategischen Bereich der Nuklearwaffen konzentrieren. Die Botschaft gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten ist aber zumindest aus britischer Sicht klar: Wenn sich in der EU kein Fortschritt in der Fähigkeitsentwicklung erzielen lässt, wird zu diesem Zweck außerhalb des EU-Rahmens bilateral die Zusammenarbeit vertieft.<sup>28</sup> Der Hintergrund des Vertrags ist der auch in Großbritannien und Frankreich vorhandene Zwang zum Sparen und der Wunsch, sich gegenüber den USA als wertvolle Partner darzustellen (Großbritannien) bzw. ein gewisses Gegengewicht zu den USA bilden zu können (Frankreich), sowie die Fähigkeit zur autonomen Machtprojektion zu behalten.<sup>29</sup> Ob dies rein bilateral funktionieren kann, ist fraglich. Großbritannien scheint sich zumindest von einer umfassenden EU-Verteidigungspolitik verabschieden zu wollen und sich in Europa mehr auf Frankreich als Partner zu konzentrieren. Aus französischer Sicht wird der Stand der multilateralen Verteidigungszusammenarbeit in der EU zwar ebenfalls als unbefriedigend angesehen, neben der bilateralen aber die europäische Option intensiv weiterverfolgt.

Die Gegenentwürfe zur obigen Form des Bilateralismus finden sich in dem bereits genannten europäisch ausgerichteten deutsch-schwedischen „food for thought“-Papier (ebenfalls vom November 2010) und insbesondere im Brief der Weimarer Gruppe vom 6. Dezember an die Hohe Vertreterin Ashton.<sup>30</sup> Im Weimarer Brief Deutschlands, Frankreichs und Polens wird der Ausbau der Planungs- und Führungsfähigkeit der EU, die Verbesserung der Fähigkeitsentwicklung durch „pooling“ und „sharing“, eine bessere Nutzung des Konzepts der Eingreifverbände (battle groups) sowie eine Aktivierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) gefordert und der spezifische zivil-militärische Charakter der EU-Krisenbewältigung als Alleinstellungsmerkmal im Unterschied zur NATO, mit der die stockende Zusammenarbeit verbessert werden soll, unterstrichen.

Beide Initiativen gehen auf deutsche Anregungen und Bemühungen zurück, um den zentrifugalen Kräften in der EU entgegenzuwirken und den Schulterchluss mit Frankreich zu suchen. Zugleich konnte man sich einer Verstärkung durch die polnische Regierung versichern, die ähnliche Vorstellungen wie die Bundesregierung hegt und die Kernpunkte des Weimarer Briefs zum Bestandteil ihres Präsidentschaftsprogramms machte.<sup>31</sup> Aus

---

27 Ebd. Art. 4.

28 Vgl. Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza: Die GSVP vor der Erosion? Die Notwendigkeit einer Wiedereinbindung Frankreichs und Großbritanniens, SWP-aktuell 25, Mai 2011.

29 Vgl. Ben Jones, Franco-British Military Cooperation: a new engine for European Defense? European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper 88, February 2011.

30 Brief der Außen- und Verteidigungsminister Frankreichs, Deutschlands und Polens an die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton, Paris/Berlin/Warschau, 6. Dezember 2010; siehe auch die Berichte über den sog. Weimarer Brief bei IIEA, Boosting European defense co-operation, 28 Januar 2011 und Julian Haile, Weimar stresses restructuring of European Defense, Defense News, 14. Januar 2011.

31 Siehe zum Präsidentschaftsprogramm: PL2011.eu, Foreign Affairs Council: EU external relations, S. 14.

deutscher Sicht geht es vor allem um ein Hauptquartier auf europäischer Ebene zur Planung und Durchführung zivil-militärischer oder gegebenenfalls auch rein militärischer Operationen<sup>32</sup> (Berlin würde dafür sogar Potsdam als EU-OHQ aufgeben). Zusätzlich soll das Konzept der Eingreifverbände (battle groups), die den Kernbestandteil einer europäischen Streitkräftestruktur bilden könnten, weiter entwickelt werden (Verlegefähigkeit, Verfügbarkeitszeiten, Luftwaffen- und Marinekomponenten). Hierfür soll ab 2013 der deutsch-französisch-polnische Eingreifverband zur Verfügung stehen und nach dem erklärten Willen der drei beteiligten Länder auch tatsächlich zum Einsatz kommen können.

Die Anregungen des Weimarer Dreiecks wurden durch einen ausführlichen Brief Ashtons beantwortet,<sup>33</sup> vom Rat am 31. Januar 2011 begrüßt und in die laufenden Arbeitsprozesse der Ratsgremien integriert. Am 18. Juli 2011 stellte Ashton ihren GSVP-Bericht vor, in dem es unter anderem um „pooling“ und „sharing“, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die Verbesserung des EU-Krisenmanagements durch zivile und militärische Führungsstrukturen und die Eingreifverbände ging.<sup>34</sup> In der Hauptsache drehte sich die Diskussion im Rat um die Planungs- und Führungsstrukturen, wobei sich Großbritannien als einziges Mitgliedsland gegen die Vorschläge Ashtons stellte (Irland und Tschechien enthielten sich). Dabei wäre die britische Argumentation, es handele sich um eine Duplizierung von SHAPE entscheidend geschwächt worden, wenn Ashton ein zivil-militärisches Einsatzführungskommando vorgeschlagen und nicht den Fehler begangen hätte, von einem zivilen und einem militärischen Hauptquartier zu sprechen. Hier wurde deutlich, dass das eigentliche Problem der GSVP in der Haltung Großbritanniens besteht. Inwieweit das Konzept der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) auf der Basis einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung genutzt werden könnte, um die Ziele des Weimarer Briefes umzusetzen oder zumindest einen Kompromiss mit Großbritannien zu erzielen, ist eine offene Frage. Die wirtschaftlichen Zwänge zur Verteidigungskooperation bleiben jedenfalls groß. Auch werden die Erwartungen der USA an die Selbstorganisationsfähigkeit der Europäer bei „wars of choice“ im Gegensatz zu „wars of necessity“ (die mit existentiellen Bedrohungen für das westliche Bündnis verbunden sind) kaum nachlassen. Es bleibt abzuwarten wie die Überprüfung des „pooling“ und „sharing“-Prozesses in der EU bis Ende 2011 ausfällt und ob und wie die polnische Präsidentschaft es gemeinsam mit der Hohen Vertreterin Ashton schafft, die Ziele des „Weimar Prozesses“ wie angekündigt zu erreichen.

### Weiterführende Literatur

Algieri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien 2010.

Margaras, Vasilis: Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge. No common strategic culture, no major progress, in: Foreign and Security Policy, EPIN Working Papers, 28/2010.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Carolin Rüger: The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011.

Overhaus, Marco: Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU: Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten, SWP-Studie 2010/S 10, Mai 2010.

Sandawi, Sammi: Die Vermessung der ESVP/GSVP.: Erfahrungen, Lehren und Trends aus den bisherigen Einsätzen, in: Walter Feichtinger, Carmen Gebhard (Hrsg.): Globale Sicherheit – Europäische Potenziale: Herausforderungen – Ansätze – Instrumente, Wien 2010, S. 245-266.

---

32 Siehe auch im Folgenden Werner Hoyer: Ein Aufbruch tut Not, in: Financial Times Deutschland, 7. Februar 2011.

33 Catherine Ashton, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Letter to the Ministers of Foreign Affairs and the Ministers of Defence of France, Germany and Poland, Brüssel, ARES (2011), 26. Januar 2011.

34 Council of the European Union, Press release, 3106 ; The Council meeting, Foreign Affairs, 12865/11, Presse 246, PR CO 48, Brüssel, 18. Juli 2011, S. 7.